

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego

(2006/C 88/11)

Dnia 25 września 2005 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach dialogu obywatelskiego.

Zgodnie z art. 19 ust. 1 regulaminu wewnętrznego Komitet postanowił utworzyć podkomitet w celu prowadzenia prac w tej sprawie.

Podkomitet przyjął swój projekt opinii dnia 12 stycznia 2006 r. Sprawozdawcą był **Jan OLSSON**.

Na 424. sesji plenarnej w dniach 14 — 15 lutego 2006 r. (posiedzenie z dn. 14 lutego 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 103 do 1, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Od dziesięciu — piętnastu lat zainteresowanie instytucji europejskich dialogiem ze społeczeństwem obywatelskim, w szczególności ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim na szczeblu europejskim, ciągle wzrasta. Uznały one bowiem, że bez wysłuchania obywateli, bez uczestnictwa i zgody osób, których dotyczą decyzje wspólnotowe, nie można prowadzić skutecznej polityki.

1.2 Doświadczenie i wiedza podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, dialog prowadzony między nimi, a także z władzami i instytucjami publicznymi na wszystkich płaszczyznach, negocjacje i poszukiwanie zbieżności, a nawet konsensusu, pozwalają na wypracowanie wniosków, w których przeważa interes ogólny. Jakość i wiarygodność decyzji politycznych także na tym zyskują, ponieważ poprawia to zrozumienie i szersze akceptowanie tych decyzji przez obywateli.

1.2.1 Zapewniając obywatelom możliwość udziału — w ramach zaangażowania indywidualnego i zbiorowego — w zarządzaniu sprawami publicznymi poprzez działalność zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, demokracja uczestnicząca uzupełnia demokrację przedstawicielską oraz wzmacnia legitymizację demokratyczną Unii Europejskiej.

1.3 Warto tu przypomnieć i podkreślić, że Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, ze względu na swój skład i rolę oraz zadania przyznane mu w traktatach, jest od momentu powstania w pełni zaangażowany w demokrację uczestniczącą na szczeblu europejskim i jest jej najstarszym uczestnikiem.

1.4 „Prawo uczestnictwa”, którego domagało się społeczeństwo obywatelskie i organizacje od dawna aktywnie działające na płaszczyźnie europejskiej, nabiera obecnie szczególnego znaczenia. Wyzwania, przed jakimi stoi Unia Europejska, wymagają bowiem mobilizacji wszystkich podmiotów lokalnych i ich przedstawicieli.

1.5 Wymóg ten został dostrzeżony między innymi przez Radę Europejską na posiedzeniu w Lizbonie w dniach 23 i 24 marca 2000 r., w związku z wdrażaniem strategii lizbońskiej⁽¹⁾ i ponownie przez nią podkreślony podczas posiedzenia w dn. 22-23 marca 2005 r., w kontekście ożywiania wspomnianej strategii⁽²⁾.

1.6 W Białej księdze w sprawie sprawowania rządów w Europie⁽³⁾ z lipca 2001 r. Komisja uznaje udział społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu i wdrażaniu polityk Unii za jedną z podstawowych zasad dobrego sprawowania rządów i jednocześnie jedną z priorytetowych dziedzin działania na rzecz odnowy metody wspólnotowej i poprawy demokratycznego funkcjonowania instytucji.

1.7 Zasada demokracji przedstawicielskiej została także zapisana w art. I-47 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy⁽⁴⁾. W tym względzie, nie zważając na niepewny przebieg procesu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, instytucje UE muszą kierować się tą logiką i ustanowić rzeczywistą demokrację uczestniczącą. Aby mogła ona spełnić wymogi związane z nowoczesnym europejskim sprawowaniem rządów, należy wprowadzić instrumenty, które obywatelom europejskim, a zwłaszcza zrzeszającym ich organizacjom, umożliwią prowadzenie debat, konsultacje i rzeczywisty wpływ na rozwój Unii i tworzeniu jej polityk w ramach prawdziwego, uporządkowanego dialogu obywatelskiego ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

⁽¹⁾ W pkt. 38 Konkluzji (dok. SN 100/00) Rada Europejska deklaruje, że:

„Unia, Państwa Członkowskie, regionalne i lokalne organizacje samorządowe, a także partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie zostaną aktywnie włączeni w różne formy partnerstwa”.

⁽²⁾ W pkt. 6 Konkluzji (dok. 7619/05) Rada Europejska podkreśla, że: „Obok rządów, wszystkie inne zainteresowane strony — parlamenty, organy regionalne i lokalne, partnerzy społeczni, społeczeństwo obywatelskie — powinny włączyć się do strategii i aktywnie uczestniczyć w realizacji jej celów.”

⁽³⁾ COM(2001) 428 końcowy z dnia 25 lipca 2001 r. — Dz.U. C 287 z dnia 12 października 2001 r.

⁽⁴⁾ Art. I-47 ust. 2 traktatu konstytucyjnego stanowi między innymi, że „instytucje [Unii] utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”, natomiast ust. 1 tego artykułu zawiera wezwanie, aby poprzez odpowiednie środki instytucje umożliwiły „stowarzyszeniom przedstawicielskim” wypowiedanie się i wymianę opinii we wszystkich dziedzinach działania Unii.

1.8 Jeśli chodzi o Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), to działa on aktywnie na rzecz rozwoju demokracji uczestniczącej, we współpracy z innymi instytucjami Unii i organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie.

1.8.1 W październiku 1991 r. EKES zorganizował pierwszy Konwent na temat roli i wkładu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską i od tego czasu wydał kilka opinii, które wpisują się w perspektywę rozwoju i polepszenia uporządkowanego dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i instytucjami europejskimi ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾.

2. Podmioty dialogu obywatelskiego na płaszczyźnie europejskiej ⁽⁷⁾

2.1 Podmiotami dialogu obywatelskiego na płaszczyźnie europejskiej są organizacje, które reprezentują konkretne lub ogólne interesy obywateli. Z tej racji, europejskie organizacje partnerów społecznych mają oczywiste powołanie do uczestniczenia w dialogu obywatelskim. Dialog społeczny jest doskonałym przykładem praktycznego wdrażania demokracji uczestniczącej. Należy jednak podkreślić zasadniczą różnicę pomiędzy dialogiem społecznym a dialogiem obywatelskim. Europejski dialog społeczny jest jasno określony tak w zakresie uczestników, jak i celów i procedur, a europejscy partnerzy społeczni posiadają kompetencje quasi-legislacyjne ⁽⁸⁾. Specyfika dialogu społecznego wynika ze szczególnych upoważnień i kompetencji jego uczestników, którzy działają w sposób niezależny.

2.2 Na szczeblu europejskim organizacje te mają różnorodne formy i określenia, z których najpopularniejsze to stowarzyszenia, federacje, fundacje, fora i sieci ⁽⁹⁾. Często te różne

⁽⁵⁾ Zob. dokumenty dotyczące „Pierwszego Konwentu organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim”, który odbył się w dniach 15 i 16 października 1999 r. (CES-2000-012-FR), oraz odpowiednie opinie: „Rola i wkład organizacji społeczeństwa obywatelskiego w integrację europejską” z dnia 23 września 1999 r. (CES 851/1999 – Dz.U. C 329 z dnia 17 listopada 1999 r.), „Komisja a organizacje pozarządowe – Wzmocnienie partnerstwa” z dnia 13 lipca 2000 r. (CES 811/2000 – Dz.U. C 268 z dnia 19 września 2000 r.), „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w przygotowanie Białej Księgi” z dnia 26 kwietnia 2001 r. (CES 535/2001 – Dz.U. C 193 z dnia 10 lipca 2001 r.), „Sprawowanie rządów w Europie – Biała Księga” z dnia 21 marca 2002 r. (CES 357/2002 – Dz.U. C 125 z dnia 27 maja 2002 r.).

⁽⁶⁾ EKES zorganizował również dwie inne konferencje dotyczące tych zagadnień, pierwszą w dniach 8 – 9 listopada 2001 r. w sprawie „Roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sprawowaniu rządów w Europie” i drugą w dniach 8 – 9 marca 2004 r., której temat brzmiał: „Demokracja uczestnicząca: stan obecny i perspektywy, jakie otwiera Konstytucja Europejska”.

⁽⁷⁾ Według Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dialog obywatelski przybiera trzy formy: Pierwszą z nich jest dialog na temat przyszłości Unii i jej polityk między organizacjami europejskimi reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie; Druga forma obejmuje uporządkowany i regularny dialog między wszystkimi takimi organizacjami a Unią, Wreszcie trzecią formę stanowi codzienny dialog w obrębie danej branży między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a rozmówcami w organach prawodawczych i wykonawczych.

⁽⁸⁾ Zob. art. 137 i 138 traktatu.

⁽⁹⁾ Wykaz organizacji społeczeństwa obywatelskiego prowadzących działalność niezarobkową, które działają na szczeblu europejskim, sporządzony przez Komisję Europejską na zasadzie dobrowolności (baza danych CONECCS) zawiera informacje na temat blisko 800 organizacji. Niektóre z nich należałyby co prawda umieścić w kategorii organizacji społeczno-zawodowych.

formy są umieszczane w jednej kategorii „organizacji pozarządowych”, która w rzeczywistości obejmuje wszystkie rodzaje niezależnych struktur prowadzących działalność niezarobkową. Okazuje się też, że duża liczba organizacji europejskich posiada też struktury na skalę międzynarodową.

2.3 Te europejskie organizacje koordynują działalność swoich członków i podmiotów stowarzyszonych w różnych Państwach Członkowskich, a nawet w skali ponadpaństwowej. Ponadto coraz częściej łączą się one, tworząc sieci europejskie np. w dziedzinie społecznej, środowiska naturalnego, praw człowieka, rozwoju, konsumpcji czy gospodarki społecznej.

2.4 Aby zbadać zasięg europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego i sposób, w jaki one działają, w Załączniku do niniejszej opinii zamieszczono przegląd organizacji, federacji i sieci o największym znaczeniu w różnych sektorach zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, z wyjątkiem organizacji społeczno-zawodowych. W dokumencie wyszczególniono około dwadzieścia odrębnych sektorów.

2.4.1 Przegląd ten odzwierciedla coraz silniejszą tendencję do tworzenia struktur europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i zróżnicowanie w samej strukturze zainteresowanych organizacji: mogą one składać się wyłącznie z organizacji krajowych — a nawet w pewnych przypadkach organizacji regionalnych i lokalnych — reprezentujących dany sektor; ich członkami mogą być organizacje zarówno europejskie jak i krajowe, a także osoby fizyczne i prawne wszystkich szczebli. Łączenie organizacji w sieci następuje zazwyczaj według dwóch schematów: sieć składa się z organizacji europejskich danego sektora lub skupia organizacje krajowe i europejskie.

2.5 Jest sprawą oczywistą, że pewna liczba europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a nawet pewne organizacje lub sieci narodowe, dysponują doświadczeniem i wiedzą, które upoważniają je do domagania się prawa do udziału w procesach konsultacyjnych przy kształtowaniu polityk Unii. Jednakże również oczywiste jest, że ze względu na brak obiektywnych kryteriów oceny, reprezentatywność europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, innych niż organizacje partnerów społecznych, jest często poddawana w wątpliwość. Środowisko stowarzyszeń postrzegane jest jako zbyt rozczłonkowane, gdyż często podzielone jest na szereg organizacji reprezentujących indywidualne interesy swoich członków zamiast interesu ogólnego, a także jako niedostatecznie przejrzyste. Ponadto wiele osób uważa, że jest on w rzeczywistości niezdolny do odgrywania roli w procesie kształtowania polityk i przygotowywania decyzji.

3. Wymóg reprezentatywności

3.1 EKES podkreślał wielokrotnie, że jedynie jasno określona reprezentatywność może nadawać podmiotom społeczeństwa obywatelskiego prawo do efektywnego udziału w procesie kształtowania polityk i przygotowywania decyzji wspólnotowych.

3.1.1 Oprócz podstawowej zasady demokratycznej wymóg reprezentatywności jest również odpowiedzialnością na wysiłki zmierzające do zapewnienia większej czytelności i zwiększenia wpływu organizacji społeczeństwa obywatelskiego na płaszczyźnie europejskiej.

3.1.2 W tej perspektywie EKES opracował kryteria reprezentatywności, które zebrał po raz ostatni w opinii z dnia 20 marca 2002 r. dotyczącej Białej Księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie ⁽¹⁰⁾. Aby organizacja europejska mogła zostać uznana za reprezentatywną, powinna spełniać dziewięć kryteriów:

- posiadać trwałą strukturę na płaszczyźnie europejskiej;
- mieć bezpośredni dostęp do specjalistycznej wiedzy swoich członków;
- reprezentować interesy ogólne, zgodne z interesami społeczeństwa europejskiego;
- składać się z organizacji, które w poszczególnych Państwach Członkowskich są reprezentatywne dla konkretnych grup interesów, których bronią;
- zrzekać organizację ze znakomitej większości Państw Członkowskich;
- wprowadzić obowiązek odpowiedzialności („*accountability*”) przed członkami organizacji;
- być upoważniona do reprezentowania i prowadzenia działalności na płaszczyźnie europejskiej;
- być niezależna i nie podlegać zaleceniom będącym przejawem interesów zewnętrznych;
- charakteryzować się przejrzystością, w szczególności w dziedzinie finansów i wewnętrznych procesów decyzyjnych.

3.1.3 EKES zaproponował w tej samej opinii, aby „*kryteria te były przedmiotem dyskusji z instytucjami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego jako podstawa przyszłej współpracy*”.

3.2 Aby uniknąć nieporozumień co do zakresu stosowania kryteriów reprezentatywności określonych w niniejszej opinii, wydaje się konieczne, aby wprowadzić wyraźne rozróżnienie między „*konsultacją*”, zasadniczo otwartą dla wszystkich organizacji posiadających wiedzę w danej dziedzinie, a „*uczestnictwem*”, jako określoną możliwością zaoferowaną organizacji formalnego i aktywnego udziału w zbiorowym procesie podejmowania decyzji, w ogólnym interesie Unii i jej obywateli. Proces ten, który opiera się na demokratycznych zasadach, pozwala organizacjom społeczeństwa obywatelskiego na rzeczywiste uczestnictwo w kształtowaniu polityk i przygotowywaniu decyzji dotyczących zmian i przyszłości UE oraz wspomnianych polityk ⁽¹¹⁾.

3.2.1 Nawet jeżeli może się wydawać, że podział ten ma głównie charakter teoretyczny, należy go uznać za trafny, jako

⁽¹⁰⁾ Zob. notatka w przypisie nr 5. Pkt 4.2.5. opinii (CES 357/2002).
⁽¹¹⁾ Zob. między innymi opinia Komitetu z dnia 26 kwietnia 2001 r. zatytułowana „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w przygotowanie Białej Księgi” (CES 535/2001 – Dz.U. C 193 z dnia 10 lipca 2001 r. – pkt 3.4.)

że reprezentatywność stanowi warunek wstępny uczestnictwa o tyle, o ile nadaje mu legitymizację. W procesie konsultacji celem jest wysłuchanie poglądów i zgromadzenie doświadczeń podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, bez nakładania uprzednich warunków. Konsultacje pozostają jednak bardzo istotnym składnikiem dialogu obywatelskiego.

3.3 W Białej Księdze w sprawie sprawowania rządów w Europie, o której mowa powyżej, Komisja zamierzała opracować dla niektórych sektorów, w których zakorzeniona jest praktyka konsultacji, normy partnerstwa wykraczające poza minimalne normy konsultacji stosowane do wszystkich jego służb. Komisja uwarunkowała jednak zawarcie takich układów gwarancjami ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego co do otwartości i reprezentatywności, lecz nie poruszała kwestii kryteriów, które miałyby być stosowane.

3.4 Komunikat z dnia 11 grudnia 2002 r. ⁽¹²⁾ ustanawiający ogólne zasady i minimalne normy mające zastosowanie w odniesieniu do konsultacji podejmowanych przez Komisję z zainteresowanymi stronami rozróżnia natomiast konsultacje „otwarte”, w ramach podejścia ogólnego i nikogo nie wykluczającego, i konsultacje „ukierunkowane”, w ramach których zainteresowane strony i strony, których konsultacje dotyczą (grupy docelowe), są wyraźnie określone na podstawie kryteriów wyboru, które — zgodnie z komunikatem — muszą być „odpowiednio ustalone” i „przejrzyste”. Niemniej jednak żadne kryterium nie zostało w tekście określone.

3.4.1 W tym samym komunikacie Komisja podkreśla znaczenie, jakie przywiązuje do wkładu reprezentatywnych organizacji europejskich, lecz również odsyła do prac przeprowadzonych przez EKES w kwestii kryteriów reprezentatywności, w odniesieniu do wyboru organizacji mogących uczestniczyć w dialogu.

3.5 Jako że traktat nicejski wzmacnia rolę EKES-u jako uprzywilejowanego pośrednika między społeczeństwem obywatelskim a instancjami decyzyjnymi Unii, Komitet w większym stopniu jest odpowiedzialny za:

- organizowanie wymiany poglądów między przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, którzy kierują się różnymi przesłankami i bronią rozbieżnych interesów, z jednej strony,
- a z drugiej, ułatwianie uporządkowanego dialogu między europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego a instytucjami Unii.

3.6 Należy jednak podkreślić, że niniejsza opinia nie dotyczy:

- codziennego dialogu branżowego między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz między organizacjami a ich rozmówcami we władzach prawodawczych i wykonawczych Unii, w szczególności w Komisji ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ COM(2002) 704 końcowy.

⁽¹³⁾ Problem reprezentatywności pozostaje w tym kontekście kwestią zasadniczą, w perspektywie nadania organizacjom społeczeństwa obywatelskiego rzeczywistego prawa do wyrażania opinii w ramach konsultacji, lecz również do uczestnictwa w procesach kształtowania polityk sektorowych Unii i przygotowywania decyzji z nimi związanych, a także wdrażania i nadzorowania takich decyzji. Wiąże się on jednak z kwestiami o innym pod wieloma względami charakterze i zasięgu, niż te, o których mowa w niniejszej opinii, co uzasadnia poddanie ich w odpowiednim momencie specjalnej analizie.

— europejskiego dialogu społecznego i europejskich organizacji partnerów społecznych, których reprezentatywność jest wyraźnie określona na podstawie kryteriów właściwych dla tych organizacji. Dotyczy to również organizacji społeczno-zawodowych, które są zaangażowane w branżowy dialog społeczny. Organizacje te pozostają jednak pełnoprawnymi podmiotami dialogu obywatelskiego.

3.7 W związku z powyższym, opracowanie niniejszej opinii wpisuje się przede wszystkim w perspektywę nadania większej przejrzystości i racjonalizacji stosunków między EKES-em a europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego, zaś celem opinii jest zapewnienie dialogowi ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim większej wiarygodności poprzez wzmocnienie legitymizacji tych organizacji i sieci.

3.7.1 Wspomniana perspektywa wpisuje się z kolei w ramy dalszego wdrażania wzmocnionego i uporządkowanego dialogu ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim Europy jednocześnie:

- na płaszczyźnie ogólnej, to jest w odniesieniu do zagadnień leżących w interesie ogólnym, w szczególności do rozwoju i przyszłości Unii Europejskiej oraz
- w ramach sprawowania przez EKES funkcji konsultacyjnej związanej z określaniem i wdrażaniem polityk wspólnotowych.

3.8 Opinia ta może również:

- stanowić użyteczną podstawę do refleksji, a nawet punkt odniesienia dla innych instytucji, zwłaszcza w perspektywie konsolidacji demokracji uczestniczącej na szczeblu europejskim i ustanowienia prawdziwego europejskiego dialogu obywatelskiego oraz
- wyznaczyć obszar współpracy instytucjonalnej obejmującej wymianę dobrych praktyk, w szczególności z Komisją i Parlamentem Europejskim, przy czym EKES nie musi ingerować w sposób organizowania ich dialogu z europejskim zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

3.9 W tym kontekście EKES podkreśla, że ustanowienie systemu akredytacji organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy instytucjach europejskich ma zarówno zalety, jak i wady. Niniejsza opinia nie stanowi jednak dla EKES-u odpowiednich ram do wypowiedzania się na temat wartości takiego systemu. Uważa jednak, że istnieje ścisły związek między tą kwestią a problemem reprezentatywności, a zatem powinny one zostać zbadane równolegle w ramach szeroko zakrojonej debaty łączącej wszystkie zainteresowane strony, instytucje europejskie i organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

4. EKES i europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego: podejście pragmatyczne i otwarte

4.1 Świadom, że ukazuje jedynie część rozbieżności i zmian zawartych w terminie „organizacje społeczeństwa obywatelskiego”, EKES podjął inicjatywy i wdrożył reformy, które mają

zapewnić jak najszerszą reprezentatywność organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

4.2 Dlatego też do swoich struktur i prac włącza — pod różnymi postaciami i w coraz większym zakresie — między innymi organizacje i sieci europejskie społeczeństwa obywatelskiego, które nie są lub jeszcze nie są bezpośrednio reprezentowane w Komitecie, chociaż stowarzyszenie takie nie opiera się na wyraźnie określonych kryteriach reprezentatywności.

4.2.1 W ten sposób każda z trzech **Grup** ⁽¹⁴⁾ EKES-u uznaje organizacje europejskie, nadając im status organizacji uznanej. Z reguły członkowie Komitetu są bezpośrednio lub pośrednio powiązani z tymi organizacjami, lecz nie stanowi to warunku koniecznego.

4.2.2 Na poziomie **sekcji** ⁽¹⁵⁾ organizacje europejskie, które mogą wnieść rzeczywisty wkład w przygotowywanie opinii, są często zaangażowane w prace Komitetu. Są one informowane o bieżących pracach, przedstawiają uwagi i mogą być reprezentowane przez ekspertów oraz brać udział w organizowanych przesłuchaniach i konferencjach.

4.2.3 **EKES** organizuje konferencje, seminaria, przesłuchania itp. na tematy przekrojowe, na przykład ostatnio dotyczyły one strategii lizbońskiej, zrównoważonego rozwoju i perspektyw finansowych na lata 2007 — 2013; należy również wspomnieć o spotkaniach w sprawie śledzenia przebiegu prac Konwentu Europejskiego ⁽¹⁶⁾.

4.2.3.1 Uczestnicy wywodzący się z organizacji społeczeństwa obywatelskiego są wybierani w sposób pragmatyczny na podstawie propozycji grup, członków EKES-u, sekcji lub Sekretariatu. Wspomniane posiedzenia są również otwarte dla przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które wyrażą zainteresowanie udziałem.

⁽¹⁴⁾ EKES dzieli się na trzy Grupy reprezentujące pracodawców (Grupa I), pracowników (Grupa II) i inne podmioty społeczno-gospodarcze, składające się na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie (Grupa III).

⁽¹⁵⁾ EKES posiada sześć sekcji, które zajmują się wszystkimi dziedzinami działalności Unii Europejskiej pełniąc funkcję konsultacyjną.

⁽¹⁶⁾ Zgodnie z deklaracją Rady Europejskiej z Laeken, z dnia 15 grudnia 2001 r., Konwent Europejski posiadał między innymi upoważnienie do nawiązania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Zadanie to powierzono Jean-Lucowi Dehaene'owi, wiceprzewodniczącemu Konwentu, z którym EKES zorganizował osiem spotkań informacyjnych i dialogu z udziałem europejskich organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego. W spotkaniach uczestniczyli między innymi członkowie Konwentu, a konkretnie – jego Prezydium. Sukces spotkań potwierdziła owocna współpraca między Parlamentem Europejskim a EKES-em przy przygotowywaniu i prowadzeniu przesłuchań organizacji i sieci, które poprzedziły przyjęcie w listopadzie 2004 r. przez Komisję Spraw Konstytucyjnych sprawozdania parlamentarnego w sprawie traktatu konstytucyjnego. Najpierw EKES zorganizował, w obecności pierwszego wiceprzewodniczącego Komisji Spraw Konstytucyjnych i dwóch sprawozdawców Parlamentu Europejskiego, przesłuchanie przedstawicieli wszystkich zainteresowanych organizacji. Następnie rzecznicy przedstawicielskich sieci zostali zaproszeni do bezpośredniego wystąpienia przed komisją parlamentarną.

4.3 Kolejny etap tej współpracy został zapoczątkowany wraz z utworzeniem w 2004 r. **Grupy Łącznikowej** między EKES-em a przedstawicielami głównych sektorów europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Liczy ona obecnie — oprócz dziesięciu przedstawicieli EKES-u (w tym Przewodniczącej EKES-u oraz Przewodniczących trzech Grup i sześciu sekcji) — czternastu członków pochodzących z głównych organizacji i sieci czynnie działających w sektorach reprezentowanych w Grupie Łącznikowej, bez względu na fakt, czy chodzi o organizacje posiadające status organizacji uznanej.

4.3.1 Do zadań Grupy Łącznikowej należy zapewnienie po pierwsze skoordynowanego podejścia EKES-u do europejskich organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego, a po drugie nadzorowanie realizacji wspólnie podjętych inicjatyw.

4.4 Taka sytuacja świadczy o pragmatycznym podejściu stosowanym dotychczas przez EKES, które w ujęciu ogólnym odzwierciedla otwarte i nikogo nie wykluczające podejście w ramach stopniowej strukturyzacji jego stosunków z europejskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Natomiast jeżeli chodzi o przyznanie statusu organizacji uznanej lub konsultacje sektorowe prowadzone przez sekcje, podejście jest o wiele bardziej ukierunkowane.

4.5 W tym względzie sprawozdanie końcowe grupy ad hoc ds. zinstytucjonalizowanej współpracy z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego z dnia 10 lutego 2004 r. podkreśla, że „*kwestia reprezentatywności zasługuje bezsprzecznie na dużą uwagę*”, lecz „*nie może ona stanowić przeszkody dla wszelkich działań nowatorskich*” i zaleca „*roztropność w kwestii, która nie wyklucza ostrożności, lecz zaleca otwartość i pragmatyzm*”.

5. Trójplaszczynowa procedura oceny reprezentatywności

5.1 Oczywiście kryteria określone przez EKES w opinii dotyczącej Białej księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie nie są przywoływane w sposób jednakowo precyzyjny. Dlatego też wydaje się konieczne, aby sprecyzować ich znaczenie i zakres, aby stały się one wymierne i możliwe do stosowania w praktyce.

5.2 W związku z tym, EKES uważa, że należy wdrożyć jasną, jednolitą i prostą procedurę oceny reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jednocześnie unikając złożonych i kontrowersyjnych kwestii.

5.3 Procedura ta powinna umożliwić przeprowadzenie analizy kryteriów w sposób dostosowany do struktury i metod działania obowiązujących w organizacjach europejskich. Powinna również opierać się na udziale samych organizacji w przedmiotowym procesie oceny. EKES nie zamierza w żaden sposób ograniczać autonomii tych organizacji.

5.4 Dlatego też procedura ta powinna opierać się na następujących zasadach:

- przejrzystość;
- obiektywność;
- brak dyskryminacji;
- możliwość weryfikacji;
- udział organizacji europejskich.

5.5 Proponuje się, aby procedura oceny opierała się na trzech następujących podstawach:

- przepisy statutowe organizacji i ich stosowanie;
- zasięg poparcia organizacji w Państwach Członkowskich;
- kryteria jakościowe.

5.5.1 Dwie pierwsze podstawy oceny są precyzyjne i odnoszą się do struktury właściwej dla każdej organizacji. Oferują one zatem odpowiednie możliwości dokonania stosunkowo obiektywnej oceny reprezentatywności organizacji, zachowując przy tym dynamikę społeczeństwa obywatelskiego. Trzecia płaszczyna jest bardziej złożona.

5.6 EKES uważa, że proponowane rozwiązanie nie stanowi żadnego szczególnego obciążenia lub ograniczenia dla organizacji, o których mowa, lecz wymaga przejrzystości, jeżeli chodzi o struktury i metody działania. Przejrzystość stanowi zresztą podstawową zasadę demokratyczną leżącą w interesie ogółu, gdyż pozwala różnym grupom interesu występującym w społeczeństwie oraz indywidualnie obywatelom, a także władzom publicznym na zaznajomienie się ze strukturami i działalnością organizacji oraz sformułowanie własnej oceny w tej kwestii.

5.7 W oparciu o te zasady i podstawy oceny EKES powinien być w stanie opracować procedurę pozwalającą na ocenę reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Procedurę tę można by zastosować poprzez wdrożenie specjalnego instrumentu oceny we współpracy, przede wszystkim, z Grupą Łącznikową z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego.

6. Statuty i ich zastosowanie

6.1 EKES uważa, że istnieje bezpośredni i ścisły związek między kryteriami, które zaproponował wcześniej, a statutami europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

6.2 Zasadniczo wszystkie organizacje aktywne na płaszczyźnie europejskiej, na mocy prawa lub faktycznie, powinny posiadać regulamin (¹⁷).

6.3 Zgodnie z kryteriami, które EKES opracował wcześniej (¹⁸), oraz w celu zapewnienia im zdolności działania, statut organizacji europejskiej powinien określać:

- zakres działalności i realizowane cele;
- kryteria zrzeszania;
- zasady funkcjonowania, które muszą być demokratyczne, przejrzyste i obejmować między innymi pojęcie odpowiedzialności („*accountability*”) organów kierowniczych wobec organizacji członkowskich;
- zobowiązania finansowe organizacji członkowskich;
- sporządzanie corocznego sprawozdania finansowego, wraz z audytem, oraz sprawozdania z działalności, podanych do publicznej wiadomości.

6.4 Wobec braku prawodawstwa europejskiego w tej kwestii każda organizacja przyjmuje indywidualnie swój statut w ramach obowiązujących przepisów prawa krajowego (¹⁹).

6.4.1 W tym względzie należy przypomnieć, że w 1991 r. (²⁰) Komisja Europejska przedstawiła projekt prawodawczy umożliwiający ustanowienie „stowarzyszeń europejskich”. Dokument ten miał na celu utworzenie formy prawnej, która byłaby właściwa dla stowarzyszeń posiadających organizacje członkowskie w wielu Państwach Członkowskich, na wzór systemu funkcjonującego w odniesieniu do spółek akcyjnych i spółdzielni. Konkretnie przepisy znajdujące się we wniosku są zbieżne z rozwiązaniami zaproponowanymi powyżej w odniesieniu do treści statutu.

6.4.2 Wniosek ten, na temat którego EKES wypowiedział się pozytywnie (²¹), został zablokowany ze względu na sprzeciw niektórych Państw Członkowskich, a teraz został nawet wycofany przez Komisję. EKES jest jednak nadal przekonany, że statut taki jest niezbędnym instrumentem potwierdzającym prawo do stowarzyszenia się, które stanowi jedną z wolności podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej oraz wyraz obywatelstwa UE. EKES uważa ponadto, że zasady wymienione w art. I-47 traktatu konstytucyjnego powinny stanowić bodziec do ponownego rozpatrzenia tej sprawy.

6.4.3 W związku z tym EKES opowiada się ponownie za stworzeniem europejskiego statutu stowarzyszeń ponadnarodowych, analogicznie do statutu europejskich partii politycznych, który wszedł w życie w listopadzie 2003 r. (²²), co wpisuje się

(¹⁷) Wydaje się, że niektóre duże sieci europejskie same opracowały własny statut. Dotyczy to na przykład Platformy europejskich organizacji pozarządowych w sektorze społecznym oraz CONCORD – sieci organizacji pozarządowych działających aktywnie w dziedzinie rozwoju. Inne organizacje nie posiadają natomiast własnego statutu. Jest tak w przypadku „Green 9”, zrzeszenia organizacji pozarządowych działających w dziedzinie środowiska naturalnego i sieci Prawa Człowieka, która skupia organizacje pozarządowe aktywnie działające w dziedzinie praw człowieka.

(¹⁸) Zob. pkt 3.1.2. powyżej.

(¹⁹) Ustawodawstwo belgijskie przewiduje na przykład statut międzynarodowego stowarzyszenia o celach niezarobkowych.

(²⁰) COM(91) 273/1 i 2.

(²¹) Opinia CES 642/92 z dn. 26 maja 1992 r. – Dz.U. C 223 z dn. 31 sierpnia 1992 r.

(²²) Dz.U. L 297 z dnia 15 listopada 2003 r.

również w logikę propozycji sformułowanych w niniejszej opinii.

6.5 Tym niemniej należy jednak wyjść z założenia, że to organizacje członkowskie muszą zapewnić — poprzez zastosowanie odpowiednich mechanizmów i procedur — kontrolę statutu i jego zastosowania w ramach wewnętrznych demokratycznych procesów decyzyjnych właściwych dla danej organizacji.

6.6 Aby zapewnić rzeczywistą przejrzystość funkcjonowania organizacji europejskich społeczeństwa obywatelskiego należy podawać do wiadomości publicznej statut oraz sporządzane co roku sprawozdanie finansowe i sprawozdanie z działalności — oraz wszystkie informacje dotyczące zobowiązań finansowych organizacji członkowskich i źródeł finansowania, w miarę możliwości także poprzez publikację na stronie internetowej każdej z zainteresowanych organizacji.

7. Zasięg poparcia organizacji w Państwach Członkowskich

7.1 Wśród kryteriów zaproponowanych przez EKES znajduje się również postulat, aby organizacja europejska posiadała w większości krajów europejskich organizacje zrzeszone, które byłyby uznane za reprezentatywne dla interesów, których bronią.

7.2 W odniesieniu do stosowania tego kryterium EKES uważa, że organizacja europejska musi być obecna w ponad połowie Państw Członkowskich Unii Europejskiej, aby mogła zostać uznana za reprezentatywną. Taki wymóg wydaje się konieczny, mimo że w wyniku obecnego rozszerzenia Unii sytuacja stała się bardziej złożona.

7.3 Aby umożliwić ocenę zasięgu poparcia, każda organizacja europejska powinna bez względu na okoliczności podać do wiadomości publicznej wykaz jej organizacji członkowskich, zarówno organizacji (osób prawnych) niezależnych od zewnętrznych grup interesów i reprezentujących społeczeństwo obywatelskie w Państwach Członkowskich, jak i europejskich zrzeszeń organizacji o podobnym charakterze.

7.4 Ocena sytuacji organizacji europejskiej lub zrzeszonych w niej organizacji krajowych pod względem możliwości ich uznania i uznania za reprezentatywne jest trudna w każdej sytuacji. Taką oceną powinny zatem kierować następujące zasady.

7.5 Należy przyjąć kryterium wyjściowe, zgodnie z którym przynależność danej organizacji, krajowej lub transnarodowej, do organizacji europejskiej odpowiada nie tylko kryterium zrzeszania przewidzianym w statucie danej organizacji europejskiej, lecz również kryteriom przewidzianym przez statuty organizacji zrzeszonych.

7.6 W związku z powyższym zrzeszone organizacje krajowe, a także organizacje europejskie, których są ich członkami, powinny w sposób przejrzysty udostępnić do wiadomości swój statut i sprawozdania z działalności, co pozwoli uwidocznic strukturę organizacji i jej metody działania. Byłoby także pożądane, podobnie jak tego wymaga Rada Europy, by można było znać liczbę członków indywidualnych pośrednio lub bezpośrednio powiązanych z daną organizacją.

8. Kryteria jakościowe

8.1 Kryteria, o których mowa powyżej, mogą — ze względu na swój charakter — zostać poddane obiektywnej, dość prostej ocenie. Bardziej złożone są natomiast kwestie związane ze stosowaniem i oceną kryteriów jakościowych. Oczywiście statut organizacji, w szczególności cele i środki działania, a także zasięg geograficzny jej działalności stanowią pewne elementy oceny. Mogą się one jednak okazać niewystarczające przy ocenie reprezentatywności danej organizacji. Dlatego też kryteria jakościowe stanowią raczej narzędzie oceny zdolności wnoszenia wkładu przez oceniane organizacje.

8.2 W związku z tym należy ponownie przypomnieć, że niniejsza opinia nie dotyczy organizacji mających doświadczenie wymagane do uczestnictwa w procesie otwartych konsultacji (zob. powyżej), lecz organizacji, które mają rzeczywście i formalnie uczestniczyć w procesie kształtowania polityk. Analiza ta powinna zatem zostać pogłębiona.

8.3 W ten sposób kryteria jakościowe odwołują się po pierwsze do doświadczenia organizacji i jej zdolności do wyrażania interesów obywateli w instytucjach europejskich, a po drugie do zaufania, którym zostaje obdarzona i reputacji,

która została uznana przez wspomniane instytucje, jak i inne grupy wchodzące w skład zorganizowanego społeczeństwa europejskiego.

8.4 Dlatego też należy ocenić zdolności konsultacyjne organizacji europejskich na podstawie ich reprezentatywności jakościowej, w oparciu o sposób, w jaki dana organizacja może wyrażać poprzez swoją działalność stopień zaangażowania w procesy konsultacyjne prowadzone przez instytucje europejskie.

8.5 Zasadniczą kwestią w tym względzie jest, żeby organizacje europejskie przedstawiały sprawozdania z działalności i wszelkie inne niezbędne informacje w przejrzystej postaci. Istnieje również możliwość zastosowania „wskaźników osiągnięć”, metody w szczególności stosowanej w środowisku uniwersyteckim oraz w dziedzinie badań. Wskaźniki te powinny zostać określone we współpracy z europejskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

8.6 W każdym przypadku EKES zamierza działać w przedmiotowej dziedzinie w sposób przejrzysty, pragmatyczny i obiektywny w ramach dynamicznego i otwartego procesu.

Bruksela, 14 lutego 2006 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND
